IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI USTAWODAWCZEJ**
(NR 17)
z dnia 8 października 2020 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 17)

8 października 2020 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: SK 12/20, SK 55/20, SK 56/20, P 10/20.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Paweł Bachmat** – naczelnik Wydziału Analiz Konstytucyjnych Biura Analiz Sejmowych**, Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Dorota Lis-Staranowicz, Mateusz Langer** – eksperci BAS, **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

W posiedzeniu wziął udział: **Dominik Tarczyński** – poseł do Parlamentu Europejskiego.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejszym posiedzeniu. Witam panie poseł i panów posłów.

Porządek posiedzenia został państwu doręczony. Zawiera on projekty stanowisk wobec trzech skarg konstytucyjnych i jednego pytania prawnego. Na wstępie tylko dodam, że sprawy SK 55/20 i sk 56/20 będą rozpatrywane łącznie z uwagi na tożsamy stan faktyczny, natomiast głosowane będą odrębnie, bo oddzielnie będą rozpatrywane przez Trybunał Konstytucyjny. Dla sprawnego rozpoznania omówimy je w sposób łączny.

Jeszcze sprawdzimy kworum. Jest kworum.

Przechodzimy do omówienia pierwszej sprawy – SK 12/20. Pani mecenas Miaskowska, bardzo proszę.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo. Sprawa o sygn. akt SK 12/20 została zainicjowana skargą konstytucyjną…

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Prosimy panią o wyciszenie sprzętu, bo słyszymy pogłos.

Ekspert z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Już to zrobiłam. Sprawa o sygn. akt 12/20 została zainicjowania skargą konstytucyjną Fundacji Badań Nad Prawem z siedzibą we Wrocławiu.

Fundacja przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczyniła dwa przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a konkretnie art. 1 i art. 3 § 2 pkt 8, które determinują właściwość przedmiotową sądów administracyjnych. Fundacja, precyzując ramy oskarżenia, wskazuje, że art.1 tej ustawy, rozumiany w ten sposób, że sprawa bezczynności organu jednostki samorządu terytorialnego w rozstrzygnięciu otwartego konkursu na powierzenie prowadzenia przez organizację pozarządową punktu nieodpłatnej pomocy prawnej, nie wchodzi w zakres sądowej kontroli działalności administracji publicznej, a tym samym nie stanowi sprawy sądowoadministracyjnej. Drugi przepis przywołanej ustawy jest kwestionowany w następującym rozumieniu: brak rozstrzygnięcia przez organ jednostki samorządu terytorialnego otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego nie stanowi bezczynności z zakresu administracji publicznej, która podlegałaby kontroli sądu administracyjnego.

W związku z tym, że sprawa została zainicjowana skargą konstytucyjną, bardzo krótko odniosę się do stanu faktycznego, który legł u podstaw sformułowania wątpliwości konstytucyjnych skarżącej.

Skarżąca wzięła udział w otwartym konkursie ofert, ogłoszonym przez prezydenta m. Wrocławia, na prowadzenie punktu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Skarżąca w ramach konkursu złożyła swoją ofertę, ale prezydent Wrocławia nie rozstrzygnął konkursu ofert i nie dokonał w tym zakresie żadnej czynności formalnej kończącej procedurę konkursową. W związku z powyższym fundacja wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, a następnie, poszukując dalszej ochrony prawnej, wywiodła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W ocenie obu sądów administracyjnych żądanie skarżącej nie miało charakteru sprawy administracyjnoprawnej, w związku z tym sprawa ta nie podlegała kontroli sądowoadministracyjnej.

Podstawowym zarzutem skarżącej wobec zaskarżonych przepisów jest fakt, że merytoryczne rozpoznanie sprawy sporu skarżącej z sądem administracyjny nie jest realnie zagwarantowane w świetle zaskarżonych przepisów, w związku z tym skarżąca stwierdza, że naruszono art. 45 ust. 1 konstytucji, bo zostało jej odebrane prawo do sądu.

Antycypując ustalenia naszej analizy formalnoprawnej, które poczyniliśmy na początku naszych prac nad projektem stanowiska, należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie aktualizują się dwie przesłanki, które uzasadniają wniosek o umorzenie niniejszego postępowania.

Odniosę się do aktualizacji pierwszej z przesłanek, drugą omówię skrótowo. Przede wszystkim należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie wątpliwości skarżącej odnoszą się do przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie in extenso, ale w określonym ich rozumieniu. Skarżąca ewidentnie wskazuje, że to ostateczne orzeczenie NSA, które legło u podstaw skargi konstytucyjnej, oparte jest na takiej normie prawnej, która przyjmuje, iż w zakres sprawy sądowoadministracyjnej nie wchodzi skarga uczestnika konkursu dotycząca działania, czy też zaniechania wykonawczej jednostki samorządu terytorialnego. Taki sposób rozumienia zaskarżonych przepisów, w opinii skarżącej, utrwalił się, czy też znalazł jednoznaczny wyraz w orzecznictwie NSA. W związku z powyższym skarżąca uznała, że w praktyce stosowania kwestionowane przez nią przepisy nabrały takiej treści, które odnalazły swój wyraz w orzeczeniu ostatecznym NSA w jej sprawie. Na poparcie tych twierdzeń skarżąca wskazała cztery postanowienia NSA. Zważywszy to, że nie zakwestionowała literalnego brzmienia regulacji poddanej ocenie TK, ale wskazała jako przedmiot kontroli treść nadaną przepisom przez praktykę sądową, w pierwszej kolejności należało rozstrzygnąć, czy tak doprecyzowany przedmiot kontroli w ogóle podlega kognicji TK.

W związku z powyższym, wobec zagadnienia dopuszczalności merytorycznej oceny zaskarżonych w niniejszej skardze przepisów, należało rozstrzygnąć, czy przedstawiony przez skarżącą problem wynika z normy prawnej, której treść została ukształtowana w sposób utrwalony w praktyce stosowania, czy też nie.

Biuro Analiz Sejmowych zwraca uwagę, że w świetle zarzutów skargi, które były zdeterminowane sytuacją prawną autorki skargi, dla istoty problemu w niej zgłoszonego, relewantne były te wypowiedzi sądów administracyjnych, a w szczególności NSA, które odnosiły się do możliwości kontroli przez sądy administracyjne braku rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej, czyli prezydenta miasta na prawach powiatu (chodziło o Wrocław), otwartego konkursu ofert i wyboru organizacji pozarządowej, której powierzone zostanie zadanie publiczne prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej.

Z analizy skargi wynika, że ze wskazanych przez skarżącą czterech orzeczeń, tylko jedno dotyczy zdiagnozowanego przez nią problemu kontroli sądowo-administracyjnej, jak twierdzi skarżąca, bezczynności organu w perspektywie powierzenia organizacji pozarządowej prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej. Pozostałe, wskazane przez nią judykaty, zostały wydane na tle zróżnicowanych stanów faktycznych, w oparciu o zupełnie różne podstawy prawne, co utrudnia, jeżeli w ogóle nie uniemożliwia stwierdzenie, że można mówić o utrwalonej linii orzeczniczej petryfikującej konkretne rozumienie normy prawnej wynikającej z zaskarżonych przepisów.

W związku z powyższym, w świetle zarzutów skargi, która się zasadza na stwierdzeniu, że do naruszenia prawa skarżącej doszło na skutek stosowania przez sądy niekonstytucyjnej wykładni, a także biorąc pod uwagę ustalone w orzecznictwie TK przesłanki, które warunkują możliwość kontroli konstytucyjnej normy interpretowanej przez sądy, elementem uzasadnienia skargi powinny być argumenty, które przemawiają, po pierwsze, za tym, że istnieje linia orzecznicza wskazywana przez skarżącego, in casu przez fundację; a po drugie, argumenty, które przemawiają za dominującą pozycją tej linii orzeczniczej w poglądach sądów administracyjnych. Takich właśnie elementów w analizowanej skardze konstytucyjnej zabrakło. Naszym zdaniem należy to postrzegać w perspektywie deficytu uzasadnienia. Analiza orzeczeń sądowych wskazanych przez skarżącą rodzi poważne wątpliwości, co do możliwości stwierdzenia, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wykrystalizowała się linia orzecznicza, na istnieniu której skarżąca buduje swój zarzut niekonstytucyjności.

Odnosząc się do takiego, jaki mamy w skardze, sposobu argumentowania, należy stwierdzić, że takie uzasadnienie nie spełnia wymogu formalnego skargi konstytucyjnej, który wynika z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, którym to wymogiem jest prawidłowe uzasadnienie zarzutu niezgodności ze wskazanym konstytucyjnym prawem skarżącego, ze wskazaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

Już brak należytego uzasadnienia wskazanych zarzutów uzasadnia wniosek sformułowany w petitum projektu, jakim jest umorzenie postępowania w niniejszej sprawie. Jest to pierwsza przesłanka, która się aktualizuje, i która uzasadnia wniosek o umorzenie postępowania.

Druga przesłanka odnosi się do kwestii niewyczerpania drogi prawnej przez skarżącą. W związku z tym, że – bazujemy na orzeczeniach TK – w podobnych sprawach, naszym zdaniem, zasadnicze wątpliwości budzi realizacja przez skarżącą przesłanki wyczerpania drogi prawnej i uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 79 konstytucji. Z perspektywy domniemania właściwości sądów cywilnych, co wynika z art. 177 konstytucji, skarżąca powinna była, po nieudanej próbie uruchomienia kontroli działania administracji publicznej przed sądami administracyjnymi, zwrócić się na drogę sądownictwa powszechnego i próbować tam uzyskać ostateczne rozstrzygnięcie, bowiem w przypadku drogi przed sądami cywilnymi, co wynika z orzecznictwa TK, w świetle art. 177 konstytucji, nie jest wymagane istnienie odrębnej podstawy prawnej, która uzasadniałaby wniesienie pozwu przed sądem powszechnym inaczej niż ma to miejsce w perspektywie właściwości merytorycznych sądów administracyjnych, gdzie ta podstawa musi być jednoznacznie zakotwiczona w przepisie determinującym zakres działania tych sądów.

Z tego względu, naszym zdaniem, popartym orzecznictwem wskazanym w projekcie stanowiska, można uznać, że skarżąca nie wyczerpała drogi prawnej, nie weszła w spór z organem administracji publicznej na ścieżce sądownictwa powszechnego. Z tego względu należy uznać, że skarga jako subsydiarny instrument ochrony praw, jako ultima ratio, została złożona przedwcześnie.

To wspiera nasz wniosek o umorzenie postępowania ze względu na deficyty w warstwie argumentacyjnej skargi. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Zanim otworzę dyskusję podam jeszcze wyniki głosowania kworum. Głosowało 30 osób, czyli mamy komplet. Otwieram dyskusję. Zadaje pytanie pan poseł Dominik Tarczyński, proszę bardzo.

Poseł do Parlamentu Europejskiego Dominik Tarczyński:

Krótkie pytanie, bo to co usłyszeliśmy na temat umorzenia, to nawiązanie do przepisów, to zrozumiałem, ale z perspektywy Parlamentu Europejskiego patrzymy też na naturę funkcjonowania organizacji pozarządowych, a także ich historię, jak wyglądało to w przeszłości. Pytanie jest takie: Czy ta fundacja jest ograniczona w realizacji swoich założeń statutowych przez ten przypadek? Jak to wyglądało w przeszłości? Czy od momentu skargi takie sytuacje miały miejsce, bo wspominała pani o tym, że jest orzecznictwo TK. Jak to będzie rzutować na przyszłe tego rodzaju przypadki? Dziękuję.

Ekspert z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Dziękuję uprzejmie. Chcę podkreślić, że ta fundacja, która zajmuje się nieodpłatną pomocą prawną dla obywateli, już wcześniej złożyła skargę konstytucyjną do TK w perspektywie braku charakteru sprawy administracyjnoprawnej, jak uznały sądy administracyjne orzekające w jej sprawie, w perspektywie możliwości kontroli przez sądy administracyjne braku rozstrzygnięcia lub negatywnego rozstrzygnięcia konkursu na udzielenie świadczenia z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej. W swoim postanowieniu TK umorzył postępowanie ze względu na to, że stwierdził, iż nie istnieje jednolita linia orzecznicza, która potwierdzałaby fakt, że sądy w sposób konsekwentny i autorytarny, poparty wypowiedziami NSA, twierdziłby, że mamy do czynienia z jednolitą linia orzeczniczą, która dawałaby podstawy do stwierdzenia, że negatywna ocena przez sądy administracyjne faktu rozstrzygnięcia konkursu, w tym konkursu ofert na świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej, ma charakter sprawy sądowoadministracyjnej. Jeśliby ustawodawca doszedł do przekonania, że taki stan ogranicza możliwość wykonywania celów statutowych jednostek NGO, to należałoby się zastanowić nad ewentualną zmianą i rozszerzeniem kognicji merytorycznej sądów administracyjnych. W aktualnym stanie prawnym ich linia orzecznicza idzie w kilku różnych kierunkach w perspektywie tego, jak należałoby sklasyfikować zakończenie konkursu, ten moment formalnego rozstrzygnięcia konkursu na świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej jako zadania publicznego, które jest finansowane ze środków publicznych. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję za wyjaśnienia. Czy są dodatkowe pytania? Nie ma. Przystępujemy do głosowania stanowiska SK 12/20.

Przechodzimy do łącznego omówienia kolejnych dwóch spraw SK 55/20 i SK 56/20. Te sprawy głosować będziemy oddzielnie.

Panie mecenasie, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Mateusz Langer:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo. W sprawach o sygn. akt SK 55/20 i SK 56/20 jednakowo określono przedmiot kontroli. Z uwagi na brak zarządzenia prezes TK o łącznym rozpatrzeniu tych skarg, zostały one opracowane przez BAS w formie dwóch odrębnych stanowisk. Mając jednak na względzie to, o czym wspomniał pan przewodniczący, że jednakowo został określony przedmiot kontroli w obu skargach, należy uznać za wskazane łączne ich zaprezentowanie, co niniejszym czynię.

Przedmiotem zaskarżenia w obu skargach skarżąca uczyniła art. 5a pkt 6 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, który stanowi: „Ilekroć w ustawie jest mowa o: działalności gospodarczej albo pozarolniczej działalności gospodarczej – oznacza to działalność zarobkową:

a) wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową,

b) polegającą na poszukiwaniu, rozpoznawaniu i wydobywaniu kopalin ze złóż,

c) polegającą na wykorzystywaniu rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych

– prowadzoną we własnym imieniu bez względu na jej rezultat, w sposób zorganizowany i ciągły, z której uzyskane przychody nie są zaliczane do innych przychodów ze źródeł wymienionych w art. 10 ust. 1 pkt 1, 2 i 4–9”.

Problem konstytucyjny, jaki został podniesiony wobec zaskarżonego przepisu, to błędnie skonstruowana definicja legalna działalności gospodarczej, zawarta w art. 5a pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zdaniem skarżących definicja ta charakteryzuje się redakcją niespójną lub nawet wewnętrznie sprzeczną, a w związku z tym niczego nie wyjaśnia. Mówiąc o mankamentach tej definicji, skarżący utrzymują, że definicja legalna zawarta w tym przepisie jest nieprecyzyjna, a przez to dochodzi do wątpliwości interpretacyjnych, czy osiągnięte przez podatnika przychody należy zaliczyć do źródeł przychodów z art. 10 ust. 1 pkt 3, a więc z działalności gospodarczej, czy też do źródła przychodów z art. 10 ust. 1 pkt 6, czyli chodzi o zbycie nieruchomości poza działalnością gospodarczą. Tym samym, w ocenie skarżącej, kwestionowany przepis nie odpowiada standardom określonym w art. 2, w związku z art. 84 i art. 217 konstytucji. Chodzi zwłaszcza o wynikającą ze wskazanych przepisów zasadę ustawowej określoności

regulacji podatkowych będącą wzmocnioną formą zasady określoności przepisów prawa. Skarżąca uważa, że zawarta w art. 5a pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych definicja legalna jest niewłaściwie skonstruowana, bowiem nie pozwala przesądzić w sposób jednoznaczny, o które źródło przychodów chodzi, co powoduje, że sądy zastępują ustawodawcę w tym zakresie.

Ustosunkowując się do zarzutów skarżącej, należy zacząć od tego, że ustawodawca w sposób stosunkowo prosty, jak na standardy polskiej legislacji podatkowej, skonstruował w art. 5a pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych definicję legalną. Definicja ta, umieszczona w art. 5a pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, jest częścią specjalnie wydzielonej, zbiorczej formy zwanej definicją agregatową. Jej budowa jest taka, że najpierw pojawia się wspólny wstęp, ilekroć w ustawie jest mowa o, a później w pkt 6 wymienia się nazwę definiowaną. W tym przypadku mamy „działalność gospodarczą" i zwrot definiujący tę nazwę. Zakres zwrotu definiującego działalność gospodarczą w pkt 6 obejmuje: 1) określone w przepisie obszary działania, między innymi są to: wytwórstwo, handel, usługi budowlane, 2) określone w przepisie cechy: zorganizowanie i ciągłość, 3) określone przychody z tej działalności uzyskane, które nie mogą być zaliczane do innych źródeł przychodów.

Przedmiotem zaskarżenia nie jest cała definicja agregatowa, a jedynie część wchodząca w jej skład, a oddzielona pojedynczymi zdaniami. Scharakteryzowana w ten sposób konstrukcja definicji legalnej służy przede wszystkim unikaniu kazuistyki. Dlatego zwroty nieostre, które w niej występują, a które budzą obiekcje skarżącej, są wyjaśniane w razie potrzeby w procesie stosowania prawa. Przykładowo, dla wielu sądów administracyjnych reprezentatywna jest teza, zgodnie z którą w przypadku zbycia nieruchomości, na stwierdzenie, czy dana transakcja jest dokonywana w ramach pozarolniczej działalności gospodarczej, czy też jest odpłatnym zbyciem, wpływ ma całokształt okoliczności poprzedzających i tworzących zbycie nieruchomości. Takimi okolicznościami są cele ekonomiczne, istnienie ciągłości danych czynności, czy też ustalenie, że dochodzi do zbycia w warunkach reorganizowania prowadzonej działalności. Jeśli analiza stanu faktycznego prowadzi podatnika do wniosku, że działa w sposób charakterystyczny dla działalności gospodarczej, wyklucza to automatycznie zaliczenie danej transakcji do tzw. prywatnego obrotu.

Należy podkreślić, że w przypadku art. 5a pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych chodzi przede wszystkim o to, aby dookreślając, unikać takiego kierunku, w którym dana regulacja przybierała zbyt daleko idącą postać szczegółowości. Temu właśnie ma służyć definicja legalna zawarta w skarżonym przepisie, która, mimo że została obostrzona w sposób dość ograniczony, gdyż do objaśnienia jej użyto terminów nieostrych, to jednak spełnia swoją funkcję – zmniejsza zakres niedookreślenia działalności gospodarczej. Dodatkowo, co wynika z treści opracowanego stanowiska, omawiana definicja spełnia także kryteria logiczno-językowe, jakie powinna spełniać poprawnie skonstruowana definicja legalna w tekście prawnym.

Tym samym Sejm nie może zgodzić się z poglądem skarżącej, że definicja legalna zawarta w art. 5a pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych rodzi „kwalifikowaną" niejasność przepisu, a tym samym powoduje jego niekonstytucyjność.

Z powyższego wynika, że ustawodawca, tworząc definicję legalną działalności gospodarczej w art. 5a pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, nie naruszył zasad wynikających w art. 2, w związku z art. 84 i art. 217 konstytucji. Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja tego przepisu odpowiada kryteriom stawianym przed definicjami legalnymi w prawie podatkowym. Spełnienie tych kryteriów sprawia, że art. 5a pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych odpowiada podwyższonym standardom poprawności legislacyjnej, które mają swoje źródło w art. 84 i art. 217 konstytucji. W konsekwencji sprawia to, że spełniony jest również niższy standard z art. 2 konstytucji.

Uwzględniając powyższą argumentację, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 5a pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych jest zgodny z art. 2, w związku z art. 84 i art. 217 konstytucji. Jednocześnie Sejm wnosi o umorzenie postępowania

w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Dziękuję bardzo.

Gdyby były jakieś pytania, to jestem gotów na nie odpowiedzieć.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Zanim otworzę dyskusję podam wyniki głosowania dotyczącego sprawy SK 12/20. Za przyjęciem przedstawionego stanowiska było 28 posłów. Przeciw nie był nikt. Wstrzymała się jedna osoba. Stwierdzam, że stanowisko zostało przyjęte.

Czy są głosy w dyskusji dotyczące spraw SK 55/20 i SK 56/20? Nie ma. Przystępujemy do głosowania. Sprawa SK 55/20. Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska? (25) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stwierdzam, że stanowisko zostało przyjęte jednogłośnie.

Sprawa SK 56/20. Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska? (26) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (1) Stwierdzam, że stanowisko zostało przyjęte.

Spawa P 10/20. Proszę panią mecenas o zabranie głosu.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, sprawa o sygn. akt P 10/20 została zainicjowana pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Krakowie i dotyczy art. 22a ust. 1 i ust. 2, art. 13 ust. 1 pkt 1c, w związku z art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.

Jeżeli chodzi o art. 13b to zawiera on bardzo rozległy katalog służb cywilnych i wojskowych, których praca została uznana za służbę na rzecz państwa totalitarnego. Zaskarżony art. 13 ust. 1 pkt 1c stanowi, że jako równorzędne ze służbą w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej i w Służbie Więziennej traktuje się: „okresy służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, na zasadach określonych w art. 15c, z wyjątkiem służby określonej w ust. 2".

Natomiast art. 22a ust. 1 przewiduje, że: „w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego, o której mowa w art. 13b, rentę inwalidzką, ustaloną zgodnie z art. 22, zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Przy zmniejszaniu renty inwalidzkiej okresy służby, o której mowa w art. 13b, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy". Natomiast art. 22a ust. 2 określa, że: „W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i została zwolniona ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 r. rentę inwalidzką wypłaca się w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej".

Jeśli chodzi o zarzuty sądu pytającego, to podnosi on, że zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 2 konstytucji oraz wynikającą z niego zasadą zaufania obywateli do państwa, ochroną praw nabytych oraz zasadą sprawiedliwości. Sąd pytający podnosi, że zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 30, który jest źródłem zasady godności człowieka i art. 32, który gwarantuje zasadę równego traktowania. Zdaniem sądu pytającego te przepisy naruszają także istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, a więc są niezgodne z art. 67 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji.

Pytanie prawne sądu okręgowego zostało wniesione w następującym stanie faktycznym. Funkcjonariusz Służby Bezpieczeństwa, inaczej – funkcjonariusz pełniący służbę na rzecz państwa totalitarnego w 1980 roku przystąpił do służby. W czasie swojej służby uległ wypadkowi przy pracy, to był wypadek komunikacyjny w drodze do pracy. Wobec skarżącego została orzeczona III grupa inwalidzka. W 1988 roku skarżący wystąpił ze służby, został zwolniony i od 1988/1989 roku pobiera rentę inwalidzką przyznaną na podstawie zaskarżonych przepisów. W 2017 roku renta skarżącego wynosiła 3052 zł,

po wejściu w życie w ustawy z 2016 r., która zmieniła ustawę o zabezpieczeniu emerytalnym, jego renta inwalidzka kształtuje się na poziomie 1000 zł. Skarżący wniósł odwołanie od decyzji obniżającej świadczenie rentowe do Sądu Okręgowego w Krakowie i ten sąd złożył niniejsze pytanie prawne.

Po przeanalizowaniu pytania prawnego formułujemy wniosek o umorzenie postępowania w całości z następujących powodów. Naszym zdaniem sąd pytający nie wypełnił obowiązku, o którym mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W myśl tego przepisu pytanie prawne powinno zawierać wyjaśnienie w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. W utrwalonym orzecznictwie TK, jeszcze sformułowanym na gruncie ustawy z 1997 r., przyjmuje się, że na sądzie pytającym ciąży powinność stosownego do charakteru sprawy podania, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z konstytucją.

Z pytania prawnego wynikają następujące wnioski: po pierwsze, sąd uważa że nie jest w stanie sam dokonać oceny zgodności ustawy z konstytucją, że art. 193 nakłada na niego obowiązek postąpienia z pytaniem prawnym do TK. Sąd twierdzi, że wykładnia przepisów ustawowych nie może prowadzić do odmowy ich zastosowania, wobec czego czuje obowiązek złożenia pytania prawnego, natomiast nie wyjaśnia w tym pytaniu prawnym, w jaki sposób odpowiedź TK może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed Sądem Okręgowym w Krakowie. To jest pierwszy argument przemawiający za umorzeniem postępowania w całości. Polega on na niewypełnieniu obowiązku, o którym mowa w art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Drugim argumentem za umorzeniem postępowania w całości jest, naszym zdaniem, dezaktualizacja przesłanki formalnej pytania prawnego na skutek uchwały Sądu Najwyższego z 16 września 2020 roku. Ta uchwała objęła swoim zakresem zaskarżony artykuł 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Sąd Najwyższy przyjął, że kryterium służby na rzecz państwa totalitarnego, określone w zaskarżonym art. 13b ust. 1, powinno być oceniane na podstawie wszelkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.

W naszym przekonaniu, SO w Krakowie wnosząc pytanie prawne 13 grudnia 2019 r. mógł mieć wątpliwości, jak należy interpretować zaskarżony art. 13b i co należy czynić w sprawie. Natomiast po uchwale SN, wydanej w składzie 7-osobowym, naszym zdaniem istnieje możliwość usunięcia wszystkich wątpliwości poprzez stosowną wykładnię zaskarżonych przepisów. Między innymi SO w Krakowie jest w stanie ocenić, czy odwołujący się rzeczywiście pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu materialnym. Dokonując oceny, jest w stanie zastosować zaskarżone przepisy w innym kontekście normatywnym, jak gdyby wykreowanym uchwałą Sądu Najwyższego.

W związku z tym wnosimy o umorzenie postępowania, ponieważ w naszym przekonaniu uchwała SN zdezaktualizowała przesłankę formalną pytania prawnego.

Na wypadek, gdyby TK nie umorzył postępowania w całości, wskazujemy również inne problemy natury formalnej, które uniemożliwiają rozpatrzenie tego pytania. Między innymi sąd okręgowy podnosi naruszanie zasady *ne bis in idem* w sprawie odwołującego. Podnosimy, że sąd działa w pewnym błędzie, bo ta zasada nie może być tutaj adekwatnym wzorcem kontroli, ponieważ, jeżeli chodzi o renty inwalidzkie, to mamy do czynienia z pierwszorazowym obniżeniem tych świadczeń. Sąd, podnosząc, że dwukrotnie świadczenia rentowe i emerytalne zostały obniżone, działa w pewnym błędzie, ponieważ ustawa z 2009 roku, która zmieniała ustawę o zabezpieczeniu emerytalnym, odnosiła się tylko do świadczeń emerytalnych, natomiast nie objęła swoim zakresem ren inwalidzkich i rent rodzinnych. Czyli art. 2 i wywodzona z niego zasada *ne bis in idem* jest tu nieadekwatnym wzorcem kontroli.

Jeśli chodzi o pozostałe zarzuty sformułowane przez SO w Krakowie, a mianowicie zarzut naruszenia art. 30 i 32 konstytucji oraz art. 2, a konkretnie naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, a do tego jeszcze sprawiedliwości, to pokazujemy,

że pytanie prawne nie zostało zaopatrzone w stosowną argumentację. Brakuje dowodów, brakuje argumentów przemawiających za niekonstytucyjnością. Sąd ogólnie stwierdza, że ta regulacja nie czyni zadość wskazanym wzorcom kontroli. Wiemy, że na sądzie okręgowym spoczywa obowiązek należytego uzasadnienia pytania prawnego i zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia praw nabytych, to mamy kłopot z ustosunkowaniem się do pytania prawnego, ponieważ z jednej strony sąd okręgowy podnosi, że ochronie mogą podlegać tylko prawa słusznie nabyte, a prawa nabyte przez funkcjonariuszy SB, którzy umacniali ustrój totalitarny, nie mogą być uznane za prawa słusznie nabyte. A z drugiej strony sąd podnosi, że ta ingerencja w prawa emerytalne w przypadku renty inwalidzkiej jest zbyt daleko idąca, ponieważ narusza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego gwarantowanego przez art. 67 ust. 1 konstytucji.

Wydaje się nam, że analizie formalnej możemy poddać merytorycznie tylko zarzut naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, czyli art. 67 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. Taką analizę materialną zawieramy w naszym stanowisku.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia, stare przepisy i prawa do naruszenia zabezpieczenia społecznego, to uważamy, że jest on bezzasadny. Za takim stanowiskiem przemawiają następujące argumenty. Zacznę od tego, że skarżący ma prawo do renty, ale w minimalnej wysokości. W 2017 33% uprawnionych do renty z tytułu niezdolności do pracy uzyskiwało ją w wysokości nie przekraczającej 1 tys. To są dane GUS za 2017 rok. Z kolei renta socjalna dla osób całkowicie niezdolnych do pracy wynosiła 840 zł brutto.

Po drugie, w kontekście przywoływanej tutaj uchwały SN z dnia 16 września 2020 roku należy przyjąć, że ta ustawa nie ma już charakteru powszechnego. Jeśli chodzi o służbę na rzecz państwa totalitarnego, to powinna być ona oceniana nie z punktu formalnej przynależności do jednej z formacji, ale z punktu widzenia aktywności funkcjonariusza i jego działań na rzecz umacniania państwa totalitarnego, więc w takiej uchwale nie można twierdzić, że ustawa objęła wszystkich funkcjonariuszy SB od góry do minimalnego poziomu.

Po trzecie, trzeba też powiedzieć, że ustawodawca nie pozbawił rencistów, którzy uzyskują renty na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym prawa do emerytury. Otóż, osoby takie, w momencie osiągnięcia wieku emerytalnego mogą ubiegać się o emeryturę z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i taką emeryturę odbierać. W przypadku zbiegu świadczeń istnieje zasada jednego świadczenia i każdy ubezpieczony może o świadczenie się ubiegać, a w przypadku jeśli emerytura okaże się wyższa, to skarżący może przejść na świadczenie emerytalne z FUS.

Ostatni argument oparliśmy na orzecznictwie TK. Polega on na tym, że TK podnosi, że naruszeniem prawa do zabezpieczenia społecznego można powoływać się wtedy, kiedy nie ma się żadnego uprawnienia do środka socjalnego albo świadczenia socjalne są poniżej minimum socjalnego. Jeszcze raz powtórzę, że skarżący ma gwarancje minimalnego świadczenia rentowego w wysokości 1 tys. zł. Dodam, że 30% obywateli polskich pobierało rentę z FUS w wysokości nie przekraczającej 1 tys. zł.

W takim przypadku trzeba uznać, że zarzuty naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego są bezzasadne, a zaskarżone przepisy są zgodne z art. 67 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo dziękujemy za przedstawienie projektu stanowiska. Przechodzimy do dyskusji odnośnie do projektu stanowiska w sprawie P 10/20. Czy są pytania? Nie ma. Przechodzimy do głosowania nad przyjęciem projektu stanowiska. Kto jest za? (13) Kto jest przeciw? (11) Kto się wstrzymał od głosu? (2) Stanowisko zostało przyjęte.

Dziękuję państwu. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.